Revista Ciências Sociais em Perspectiva – v. 21, n. 41 – 2º Sem. 2022

O Programa de Ajustamento Estrutural da Guiné Bissau

BESNA SIGA e JANDIR FERRERA LIMA*

Resumo: Esse artigo analisa os efeitos do Programa de Ajuste Estrutural (PAE) na Guiné Bissau, no período de 1987-1994. O texto evidencia, por meio de revisão bibliográfica, os impactos das ações idealizadas e apoiadas pelo Banco Mundial (BM) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), apresentadas como instrumentos de crescimento econômico e soluções para dificuldades enfrentadas na luta contra o subdesenvolvimento econômico. Apesar das ações de estabilização financeira, a Guiné Bissau continua com sérios problemas de desenvolvimento socioeconômico.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico. Crescimento econômico. Economia Bissau guineense.

Guinea Bissau's Structural Adjustment Program

Abstract: This paper analyzes the effects of the Structural Adjustment Program (PAE) in Guinea Bissau, in the period 1987-1994. The text highlights, through literature review, the impacts of actions designed and supported by the World Bank (WB) and the International Monetary Fund (IMF) and presented as instruments of economic growth and solutions to difficulties faced in the fight against economic underdevelopment. Despite the actions of financial stabilization, Guinea Bissau continues with serious problems of socioeconomic development.

Keywords: Economic development. Economic growth. Bissau Guinean economy.

Recebido em: 20/11/2021 – **Aprovação:** 05/12/2022

*Besna Siga é Professor da Universidade Lusófona da Guiné e da Escola Nacional de Administração da Guiné-Bissau (ENA-GB), mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) e graduado em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Jandir Ferrera Lima tem Doutorado em Desenvolvimento Regional (Ph.D.) pelo Université du Québec à Chicoutimi, Canadá(2005).

Endereço: pibesy@gmail.com

DOI: 10.48075/revistacsp.v21i41.28445

1 INTRODUÇÃO

A Guiné-Bissau é um país situado na Costa Ocidental da África, com uma extensão territorial de 136.125 Km^2 e com uma população estimada em 1,8 milhão de habitantes. Figura-se na posição 178° no relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD divulgadas em 2019, dentre 188 países avaliados. Seu Índice do Desenvolvimento Humano – IDH é de 0,461, com um Produto Interno Bruto (PIB per capita) de $1.367 (PNUD, 2019).

Conquistou a independência em 1973 e foi reconhecida oficialmente com independente pelas Nações Unidas e pelo Portugal em 1974. Desde lá, tem incitado esforços na busca do caminho ideal para o desenvolvimento econômico, mas com dificuldades. Estima-se que 53,6% da população é pobre, e com maior significância nas áreas rurais (Instituto Nacional de Estatísticas – INE, 2017). Segundo Fundo Monetário Internacional – FMI (2017), os principais fatores da pobreza na Guiné Bissau estão ligados à privação dos serviços básicos e de qualidade, principalmente no que concerne à educação, saúde e saneamento.

Após cumprida o programa mínimo que era de libertar o país do jugo colonial[2], o desafio maior preconizado foi em busca do progresso socioeconômico, ora sonhado pelo Amílcar Cabral – Fundador da nacionalidade guineense, o que constituiu uma tarefa nada fácil (LARANJEIRO, 2014)

Amílcar Cabral, antes da independência da Guiné Bissau, teria definido dois grandes programas para o país: a da independência, conhecida como programa menor; e do progresso econômico, chamado de programa maior. Após cumprido o programa menor, com a Proclamação da Independência em 1973, a estratégia e os passos para concretização do programa maior não têm sido fáceis e, tem tido barreiras conjunturais e estruturais até hoje.

Nos primórdios da independência, nos anos 1970, o Estado Bissau guineense decidiu, quer por posição ideológica quer por força das circunstâncias, a centralização e a estatização da economia, tornando-se o único planejador, financiador e provedor dos insumos básicos e de infraestruturas, instaurando um sistema de economia socialista planejada. A inadequação do desempenho econômico motivado pela falta de técnicos bem-preparados e pelas ações de da política econômica, obrigou o Estado a mudar sua estratégia de desenvolvimento. A transição de uma economia centralizada e planificada para a economia de mercado e da livre iniciativa

[2] O jugo colonial refere a dominação, a opressão e a tirania que os colonos portugueses impuseram ao povo da Guiné-Bissau durante a época da colonização.

foi acordado e teve o apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI) por meio do Programa de Estabilização Econômica (PEE) no início os anos 1980.

Contudo, o PEE não conseguiu alcançar os objetivos de abrir o mercado à iniciativa privada e nem estabilizar a economia como foi preconcebido. Em 1987, o Estado negociou e apresentou uma nova concepção estratégica, chamada de Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), cujo propósito foi o de estabilização econômica e financeira para promover o desenvolvimento autossustentado. Pretendia-se com isso fomentar o equilíbrio macroeconômico interno e externo; definir as etapas de crescimento pela liberalização de preços; adoção de um sistema de câmbio flutuante e restruturação e privatizações das empresas estatais.

A transição da Guiné Bissau de uma economia planificada para uma economia de mercado, também se insere num período no qual a economia mundial caminhou marcada por fortes contrastes socioeconômicos. De um lado, o colapso do sistema socialista mundial representou um golpe nas estratégias econômicas pós-colonial, desacreditando o sistema de planejamento central. De outro lado, a adoção de um modelo de desenvolvimento econômico ancorado no livre mercado, mas com necessidade de industrialização e/ou progresso técnico impôs enormes esforços econômicos para os países em desenvolvimento (MURTEIRA, 1995; ANDRADE, 2012).

Frente ao exposto, esse artigo analisa por meio da revisão de literatura, os efeitos do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) na Guiné Bissau, principalmente no período de 1987-1994. O texto evidencia, por meio da revisão bibliográfica e a pesquisa documental, os impactos desses programas idealizados e apoiados pelo Banco Mundial (BIRD) e Fundo Monetário Internacional (FMI) e apresentadas como instrumentos de crescimento econômico e soluções para dificuldades enfrentadas na luta contra o subdesenvolvimento econômico.

O trabalho está dividido em quatro seções, esboçadas por esta introdução (1), uma síntese sobre conceito do desenvolvimento e crescimento e sua ligação com o programa do ajustamento estrutural, bem como este com relação ao consenso de *Washington* (2) permitindo assim analisar aplicação desses programas na Guiné Bissau (3) e, por fim, as conclusões (4).

2 PROGRAMA DE AJUSTAMENTO ESTRUTURAL E CONSENSO DE WASHINGTON

Após os Estados Unidos da América (EUA) liderar o processo do desenvolvimento e da reconstrução da Europa fustigada pela Segunda Guerra Mundial, o foco foi a criação de

organizações de regulação internacional, o que culminou com a criação do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, conhecido como Banco Mundial (BIRD), e o Fundo Monetário Internacional (FMI) ao final dos anos 1940. O acordo conhecido como *Bretton Wood*, tinha como objetivo financiar a reconstrução da Europa e prevenir eventuais depressões econômicas idênticas às dos anos 1930. Rapidamente essas organizações tornaram-se sustentáculos no processo de financiamento para desenvolvimento econômico, bem como na definição de estratégias de crescimento econômico, principalmente para os países em desenvolvimento. Foi nessa época que o termo desenvolvimento começou a ganhar significância no campo econômico, principalmente quando se buscou compreender as causas sobre atrasos dos países da Ásia, África e América Latina (FERNANDES; JESUS, 2021). Por isso, cabe distinguir as noções de desenvolvimento e crescimento econômico.

O conceito do desenvolvimento econômico compreende diversas estruturas que determinam transformações no âmbito das sociedades contemporâneas, segundo uma lógica específica de criação de novas estruturas ou que reforçam as existentes. O desenvolvimento é um conjunto de políticas e práticas realizadas para garantir a reprodução social dos sistemas mundiais e das sociedades, obrigando estas a transformar o meio natural e as relações sociais com intuito de produção de bens e serviços vitais a sociedade (RIST, 1996).

Diferente do desenvolvimento, o crescimento econômico está atrelado a utilização eficiente dos recursos produtivos à disposição, o que quer dizer que reflete basicamente ao aumento de produtividade. Ou seja, está diretamente ligado a mudanças na clássica relação capital-trabalho. O crescimento econômico deve acontecer num ritmo capaz de atender às necessidades das distintas classes sociais, regiões e países. Embora não seja condição suficiente para o desenvolvimento, é requisito básico para superação da pobreza e construção de um padrão digno de vida. É neste sentido que a qualidade de vida é essencial e deve ser oferecida aos cidadãos, ao mesmo tempo com um conjunto de infraestrutura urbana, física e social, aliado ao bem-estar da comunidade, isto é, refletindo a sustentabilidade (KHUN, 2015; JOYAL, 2019; OLIVEIRA, 2002).

O processo do desenvolvimento depende das especificidades de cada país ou região, isto é, do seu passado histórico, da posição e extensão geográfica, das condições demográficas, da cultura e dos recursos naturais que possuem. O que o torna como um processo complexo de mudanças e transformações em esferas econômica, política, humana, social, cultural, demográfica, ambiental etc., não podendo ser medido só pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), mas também pelas transformações qualitativas que envolve a melhoria dos indicadores socioeconômicos (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde,

alimentação, educação, moradia, meio ambiente, etc.), o que resulta do crescimento econômico (OLIVEIRA, 2002, RIPPEL, 2016; OLIVEIRA, 2021).

Para a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o desenvolvimento econômico não deve ser entendido somente como crescimento da renda *per capita*, mas também uma mudança estrutural em diversas esferas. Assim, o caminho para superar problemas de pobreza e de desigualdades entre países e povos passa necessariamente pela industrialização (PAULA, 2006; QUEIROZ, 2011).

O pensamento da CEPAL exerceu influências na determinação de políticas públicas e no modelo econômico da América Latina desde 1950. O Estado atuou como agente planejador, financiador e produtor de bens de consumo e infraestruturas, coadjuvado por empresas privadas, constituindo a força endógena necessária numa sociedade marcada por contrastes fortemente heterogêneas e com economia essencialmente agrícola e voltada à exportação. A existência de capacidade endógena e do progresso técnico é condição *sine-qua-non* para o desenvolvimento econômico. Porém, pela necessidade de financiamento externo, as subsequentes crises de dívida externa, que os países latino-americanos e outros tiveram que suportar nas décadas de 1980, fizeram com que as ideias Cepalinas se curvassem perante as pressuposições emergentes neoliberais da eficiência do mercado (QUEIROZ, 2011; PAULA, 2006).

Os modelos normativos do desenvolvimento e as respectivas referências ideológicas subjacentes entraram em profunda crise nos anos 1980, conquanto via o problema sob prisma e realidade neoliberal. A crise econômica mundial que se desencadeou em meados dos anos 1970 se abateu duramente sobre países altamente endividados, sobretudo países africanos e latino-americanos, obrigando o FMI e o BIRD a imporem na prática novos padrões à política econômica destes países (MURTEIRA, 1995).

Os novos padrões do desenvolvimento surgidos no final do século XXI levaram em consideração as ideias do acordo de *Bretton Wood* e pressupõe duas características essenciais: a liberalização financeira e a mudança nos padrões de concorrência, em função das mudanças do contexto internacional prevalecente no pós-guerra. Esse modelo concebido para se aplicar em países subdesenvolvidos altamente endividados coincide com o processo de liberalização, sendo que a privatização de estatais é focada no mercado interno pela abertura e demanda dos mercados externos. Propõe abertura das economias e ampliação da taxa de investimento, do valor acrescentado industrial e da exportação de manufaturados devido a degradação financeira do setor público (CARNEIRO, 2006). É nessas circunstâncias que surgiram um conjunto de medidas que visaram prover uma nova estratégia de crescimento econômico e de superação da

crise, auxiliando os países altamente endividados, propondo uma série de medidas políticas, dentre os quais: Programas de Ajustamento Estrutural dentro de um consenso comum entre o BIRD, o FMI, conhecido como o Consenso de *Washington*.

O Consenso de *Washington*, nome atribuído pelo economista inglês *John Williamson* em finais de 1989, que numa conferência do *Institute for International Economics* (IIE), em *Washington* listou um conjunto de medidas que preconizava para saída da crise econômica dos países latino-americanos. Essas medidas rapidamente se tornaram denominadores comuns para aconselhamento e imposições nas negociações dos organismos de financiamento e fomento internacional, para com os países em desenvolvimento (PAULA, 2006; CRUZ, 2007).

O Consenso de *Washington* constituiu um projeto neoliberal da economia internacional, ou seja, um modelo político universal a ser aplicado em qualquer período da história e em qualquer país. Seu propósito está centralizado na liberalização e nas privatizações (IMBALI, 1993; CRUZ, 2007, DJALÓ, 2014).

O Consenso é baseado numa economia de mercado cujo modelo *laissez-faire*, de redução do Estado à função restrita da manutenção da lei e da ordem, objetiva estimular o crescimento econômico por meio de políticas e reformas de natureza liberal, propõe à disciplina macroeconômica através da estabilidade e desregulamentação de preços, à abertura comercial e às políticas microeconômicas de mercado (CRUZ, 2007).

Os postulados do Consenso de Washington, recomendado para países menos desenvolvidos, nunca foi experimentado por nenhum país avançado, em estágios iniciais de desenvolvimento. Os países desenvolvidos utilizaram, em seus respectivos processos de desenvolvimento, com maior ou menor intensidade, políticas comerciais, industriais e tecnológicas ativas e, no entanto, não recomendam aos países menos desenvolvidos essas políticas e o mesmo procedimento (SANHÁ, 1993; CHANG, 2003).

O FMI e o Banco Mundial atuam como conceptores políticos, intelectuais e financeiros do desenvolvimento no modelo do Consenso de *Washington* desde suas gêneses. Idealizados para realçar as orientações sobre a substituição de forma gradual das importações pela exportação, pela redução do peso do Estado através da privatização, bem como, limitar a sua intervenção na economia e monopólios de comercialização, propondo uma carga fiscal e pela eliminação de subsídios que distorcem o comportamento dos agentes económicos e dos preços nos mercados. Na verdade, essas medidas estimularam os países para que alterassem as suas regras do funcionamento econômico no curto e médio prazo, adotando mecanismos que permitissem a amortização dos empréstimos concedidos pelas instituições financeiras internacionais (CRUZ, 2007; GUIMARÃES, 2015; SANTOS, 2019).

Para Cruz (2007), na Guiné Bissau, o PAE distinguiu-se dos demais programas por incorporar os ajustes das estruturas de produção e do emprego de uma economia nacional, em relação às alterações das condições económicas ou de comércio internacional. Tratou-se de um conjunto de reformas de política económica recomendadas pelo FMI e pelo BIRD, incorporando ações do receituário do Consenso de *Washington*, como condições primordiais para aceder a empréstimos que se destinam a promover mudanças estruturais e crescimento econômico nos países em desenvolvimento altamente endividados.

3 GUINÉ BISSAU E OS PROGRAMAS DO DESENVOLVIMENTO

Logo nos primeiros anos de independência em 1974, o Estado guineense decidiu por enveredar pela estatização da economia, adotando a ideologia econômica que "tinha como elemento central o impulso à industrialização, [...], baseado no processo de substituição de importações e numa participação estatal, atuando o Estado como agente planificador, financiador e produtor direto (insumos básicos e infraestrutura") (PAULA, 2006, p. 47).

Observou-se uma série de esforços para dinamizar a economia Bissau-guineense, por meio de criação por parte do Estado de várias pequenas e medias indústrias que serviriam de mecanismo para se afincar como provedor econômico do bem-estar e resolver problemas de desenvolvimento herdados da colonização. Adotou-se um ambicioso programa de investimento público, cuja visão constituída numa perspectiva do desenvolvimento exógeno financiado essencialmente por meio da dívida externa. A prioridade dos investimentos foi o setor manufatureiro, com o propósito de acelerar o processo de crescimento econômico que se propunha iniciar a partir da zona urbana, concretamente na capital Bissau (DOWBOR, 1983; SUCUMA, 2012).

Para além de estatizar e centralizar a economia, o Estado passou a assumir o papel do principal provedor da atividade econômica, inibindo todas as iniciativas empreendedoras e atividades privadas. Essa atitude fez o Estado guineense ter um carácter expansionista e previdenciário, embora sem rigor financeiro, mesmo em relação às empresas públicas e mistas, que tinham a participação de capital russo ou francês tornando o setor público amplo e ineficaz (CARDOSO, 1996; CAMARA, 2010).

Não obstante, aos empréstimos contraídos e as assistências técnicas vieram a contribuir para desarticulação das estruturas endógenas de produção em detrimento dos avultosos investimentos em industrialização numa sociedade heterogenia e dependente de um único produto agrícola [Caju] para exportação (PAULA, 2006).

A partir de 1980, as empresas públicas nacionais começaram a entrar em crises pela má gestão e dificuldades de financiamento. A má gestão foi resultado da falta de quadros suficientes e competentes em matérias de gestão e de produção; desvios de procedimentos, em que as receitas servirem para cobrir as despesas estatais de vários ministérios; a corrupção e além do golpe do Estado que ocorreu em 1980, que desestruturou por completo o aparelho do estado, deixando o país desorientado em relação aos objetivos do desenvolvimento econômico. A Guiné Bissau foi obrigada a buscar alternativas viáveis à penosa situação que o Estado deparava e que se fazia sentir no dia a dia da população que fica cada vez mais pobre (SANHÁ, 1993).

3.1 PROGRAMA DE ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA (PEE)

No início dos anos 1980 se tornou difícil sustentar políticas econômicas que não fossem ancoradas em princípios econômicos estáveis, ou seja, a Guiné Bissau não teve outra alternativa além de buscar o suporte do FMI e Banco Mundial. Em troca, teriam que substituir as políticas macroeconômicas heterodoxas e os modelos econômicos protecionistas. É assim que em 1983-1984, instituiu o Programa de Estabilização Econômica (PEE). A semelhança do que aconteceu com outros países, a contrapartida do suporte técnico e financeiro era a reforma estrutural na economia (CRUZ, 2007).

Em 1983, o PEE firmado com o FMI tinha o objetivo de melhorar a eficiência produtiva, incentivar a produção agrícola e o crescimento econômico. Foi uma estratégia do desenvolvimento definida em três fases: estabilização econômico-financeira; reequilíbrio da economia e por fim o desenvolvimento econômico autônomo, dando a prioridade aos setores produtivos, como agricultura, pesca, pecuária, florestas e minas. Porém, planejada e financiada pelos parceiros do desenvolvimento (CARDOSO, 1995).

A adoção desse programa permitiu a abertura do mercado e a livre iniciativa privada, mas não conseguiu atenuar os males da inflação nem melhorar as condições de vida da população. Com o agravamento da crise econômica se criou espaço para a desorganização do mercado de bens de consumo e dos fatores de produção, favorecendo o surgimento e o crescimento do setor informal da economia, fatos que também foram impulsionados pela má gestão e enquadramento dos quadros da Administração Pública e do baixo nível sociocultural da população. Isso forçou a adoção de uma nova estratégia de desenvolvimento econômico, que levou em conta as deficiências do PEE (CARDOSO, 1996; HANDEM e CAMARÁ, 2005; DOMINGUES, 2000).

É neste contexto que o Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) foi implementado no país, com financiamento e assessoria do FMI e Banco Mundial. O Programa foi apresentado ao governo da Guiné Bissau como algo que poderia tirar o Estado da crise, aliviar o sofrimento da população e resolver os problemas econômicos do país (DOMINGUES, 2000; SOCUMA, 2018).

A seguir, apresenta-se o quadro das políticas e programas adotados pelo Estado Guineense desde a independência até a implementação do PAE em 1987.

Quadro 1 – Políticas e Programas Adotados na Guiné-Bissau até PAE

Política	Propósito
1977 – modelo político de centralização da governação	Formação de um setor empresarial de Estado pela estatização das empresas comerciais, industriais, de transportes e serviços financeiros existentes e a criar, optando-se assim por um modelo de política económica e social onde o Estado assumiaa um tipo de governação com detenção do papel de dinamizador e agente executor exclusivo, apoiado no financiamento externo.
1983 -1984 – O Programa de Estabilização Econômica (PEE), como quadro de referência para organização e financiamento da atividade econômica do Estado	Definição de um Plano de Investimento Público e de Estabilização da Economia com apoio do FMI e BM. Melhorar a eficiência produtiva, incentivar a produção agrícola e o crescimento econômico através de uma política de reorganização do sector público e o impulso ao setor privado com a liberalização dos circuitos comerciais e econômicos. Concepção de uma política de ajustamento e estabilização com controle nacional.
1987-1992 – O Programa de Ajustamento Estrutural:	Reforma do setor público, equilíbrio macroeconômico interno e externo, definir as etapas de crescimento pela liberalização do comércio e preços, definição de estratégias de desenvolvimento para os setores de atividade econômica e o enquadramento institucional.

Fonte: Realização própria (2022).

O quadro acima ilustra as políticas e programas do Desenvolvimento elaborado pelo governo e na sua maioria apoiado pelas instituições tais coo o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial.

A primeira, trata-se do modelo político, econômico e social que o país deveria adotar, isto é, a centralização, cujo o proposito seria a formação de um setor empresarial de Estado pela estatização das empresas existentes e a criar, passando o Estado assumir o papel de dinamizador e agente executor exclusivo, apoiado no financiamento externo.

O segundo, o Programa de Estabilização Econômica, implementada nos anos de 1983 – 1984, serviu de referência para o Estado tentar organizar sua atuação na vida econômica e social do país. Apoiado pelo FMI e BM, busca melhorar a eficiência produtiva, incentivar a produção agrícola e o crescimento econômico através de uma política de reorganização do sector público e o impulso ao setor privado com a liberalização da economia.

O Programa de Estabilização Econômica insere-se no quadro do primeiro Plano de Desenvolvimento elaborado no país para um período de 1983 a 1986, cujo o objetivo não foi atingido devido a incapacidade do governo em assegurar as reformas propostas.

O terceiro item do quadro 1, refere ao programa de Ajustamento Estrutural implementado no país com intuito de fazer as reformas do setor público, definir as etapas de crescimento pela liberalização do comércio e preços, definição de estratégias de desenvolvimento para os setores de atividade econômica e o enquadramento institucional, como a seguir se descreve.

3.2 PROGRAMA DE AJUSTAMENTO ESTRUTURAL (PAE)

Nos meados de 1985, tanto o FMI como o Banco Mundial consideravam que a situação econômica e financeira da Guiné Bissau estava caótica, o que exigia medidas rigorosas e de rápida implementação do programa de ajustes. Apoiaram a estratégia de abertura total ao mercado internacional, aproveitando as "vantagens comparativas" para a promoção das exportações. O efeito positivo da inserção no mercado externo permitiria a obtenção do reequilíbrio a curto prazo, reduzir as despesas internas para ampliar a capacidade de pagamento da dívida acumulada durante anos (GUIMARÃES, 1992).

O Estado guineense se mostrou quase como uma entidade amorfa, ainda que formalmente omnipresente, mas também omni-impotente, incapaz de liderar o processo de transição do sistema econômico. Esta liderança política reconhecendo a sua fragilidade e deficiências questionou a rapidez com que o processo proposto estava sendo conduzido pela FMI, pois temiam das implicações socioeconômicas sem precedentes. (MURTEIRA, 1995; GUIMARÃES, 1993).

Segundo Cruz (2007) a situação socioeconômica do país ficou cada vez mais longe de se resolver e se agravava. Porém, na mentalidade dos guineenses pairava a esperança de se enveredar pelo progresso econômico. Se acredita que o país tem condições econômicas para se desenvolver e para melhoria de condições de vida da população, preceito maior da luta pela independência.

Em novembro de 1986, o governo Bissau guineense assinou com FMI e o Banco Mundial um *memorandum* por um período de seis anos, que consistiria não só em apoio financeiro, mas também assessorias que se presumia ajudar o país a libertar-se dos crônicos problemas econômico e financeiros. Do acordo resultou a implementação do PAE, cuja missão era de lançar o país na senda do mercado mundial – aberta ao mercado internacional, bem como,

permitir ações empresariais internamente. Este programa propunha a estabilização econômica e financeira para o período de 1987-1989; e, a fase de desenvolvimento autossustentado de 1990-1992. O Programa pretendia fomentar o equilíbrio macroeconômico interno e externo; definir as etapas de crescimento pela liberalização de preços; desvalorização da moeda, adoção de um sistema de câmbio flutuante e restruturação e privatizações das empresas estatais (SANGREMAN *et al*, 2006; DJALÓ, 2014).

Embora assinado em conjunto, os conteúdos do PAE defendidos pelas duas instituições não eram iguais, apesar de algumas similaridades. As divergências procediam da própria natureza das intervenções de cada uma das instituições: o Banco Mundial atribuía maior relevância à componente de intervenção setorial, enquanto o FMI privilegiava a gestão dos principais agregados macroeconómicos. Todavia, existiam entendimentos recíprocos e denotando uma complementaridade de atuação (GUIMARÃES, 1992).

Em 1987, no quadro do acordo assinado com o governo da Guiné Bissau, o FMI apoiou o Programa e para a facilidade de ajustamento estrutural liberou um montante de US$ 1,15 milhões. Essa verba foi destinada a diminuir as dificuldades criadas pela contenção das despesas e proporcionar recursos para investimentos. No mesmo ano, o Banco Mundial, no quadro do Crédito do Ajustamento Estrutural, concedeu mais US$10 milhões acrescido de US$5 milhões relativos às ações em prol da África. Foram destinadas a apoiar no crescimento do Produto Interno Bruto, redução da taxa de inflação, diminuição do déficit do balanço comercial e a eliminação dos atrasados da dívida externa (SANHÁ, 1993; GUIMARÃES, 1992).

A aplicação desses fundos teve pouco impacto na vida econômica do país. No setor produtivo verificou-se um crescimento acima do esperado, evidenciado nos rendimentos auferidos momentaneamente pelos agricultores; crescimento do setor comercial, derivado da liberalização dos preços da facilidade de obtenção de licença para exercício de atividade empresarial e da exploração de áreas que eram exclusivas do Estado (GUIMARÃES, 1992).

Porém, na esfera monetária e financeira que se tiveram grandes impactos negativos. O ritmo de crescimento da inflação foi elevado, chegando a atingir até 107% em 1987, com repercussões maiores nos anos seguintes, como consequência dos ajustes dos preços internos e externos. A desvalorização da moeda foi de 150% em relação ao dólar americano, com a intensificação das trocas e o registro de déficit muito elevado na balança de transações correntes. De 1987 a 1992, verificou-se um aumento da dívida externa de US$ 473 milhões para US$ 631 milhões, provocado pelo diverso reescalonamento por falta de pagamento, chegando a atingir cerca de 3000% da receita de exportação. Além dos problemas monetários e de balança de pagamentos, também se registrou a degradação da qualidade do serviço público,

consequentemente a redução dos salários dos funcionários públicos em mais de 20%, para além dos desligamentos (GUIMARÃES, 1992; SANGREMAN *et al*, 2006).

Conforme Sucuma (2018) a deficiência nos resultados deveu-se por dois motivos: primeiro, a falta de racionalização de estratégias do Estado guineense para viabilizar ações do desenvolvimento socioeconômico financiados pelo Banco Mundial e FMI. As constantes falhas na utilização dos fundos obrigaram, posteriormente, as duas agencias a suspenderem o financiamento externo. O segundo tem a ver com a falha na estratégia adotada pelo FMI e Banco Mundial.

Para Cruz (2007), o modelo aplicado na Guiné Bissau foi idêntico para todos os países contratantes do PAE, sem levar em consideração as diferentes características políticas, sociais, econômicas e culturais de cada país. Por exemplo, os aconselhamentos do FMI e BM eram essencialmente a liberalização econômica, por meio de desestatização e privatização e a reforma fiscal. Seu objetivo era aumentar a taxa de crescimento da economia e da exportação, para efeito de liquidação das dívidas. Porém, carecia de planos que garantissem a segurança dos cidadãos e de mecanismos de apoio aos que potencialmente poderiam ser afetados. Esses dois motivos conjugaram para o insucesso do PAE e, consequentemente, a sua suspensão. A suspensão, demonstrou o reconhecimento destas duas entidades de que o PAE não tinha impactos positivos sobre a economia, ou seja, que os seus efeitos poderiam aumentar a pobreza e estratificação social com consequências graves para o país. Seria relevante que os programas fossem adaptados às realidades locais de cada país.

Outro fator, não menos importante, foi que a Guiné-Bissau carecia de um empresariado nacional na época. Embora tenha sido amplamente apoiada a sua formação, após a adoção do PAE, sobretudo na escala dos pequenos empreendimentos. Também o país tinha uma administração pública inoperante devido a degradação absoluta da função pública, o que ampliou a corrupção e a dedicação a atividades paralelas a administração pública para a obtenção de rendimentos (MURTEIRA, 1995).

O PAE simplesmente reforçou o desígnio do desenvolvimento liberal, escondido nos objetivos estabelecidos. Na verdade, a política de liberalização econômica permitiu práticas de atividades empresariais e livres iniciativas empreendedoras, o surgimento de uma classe empresarial até então inexistente no país, bem como favoreceu o crescimento do comercio informal. A elite empresarial que surgiu beneficiou-se de fundos para estimular a economia. Contudo, além de possuírem pensamento imediatista, não tiveram visão de longo prazo, nem possuíam capacidades e experiência na gerência, muitos deles eram políticos ou familiares ou

pertencentes ao partido no poder, tornando difícil a responsabilização legal dos mesmos (CARDOSO, 1996; HANDEM E CAMARÁ 2005; DJALÓ, 2014).

Para mudar esse cenário, Sucuma (2018) propõe que os países em desenvolvimento deveriam avaliar conjuntamente com as instituições internacionais as regras de financiamento. A ideia é buscar propostas que permitiriam gerir melhor o processo de globalização financeira e atender as demandas dos países que ainda estão em fase de construção e estabilização. Assim, poderiam buscar de forma estruturada ações para diminuir a desigualdade social, pobreza e desemprego.

Após perder a confiança dos principais credores internacionais nomeadamente FMI e Banco Mundial, o país deixou de ter um plano norteador que definisse as políticas públicas e as estratégias do desenvolvimento. A consequência dessa situação foi a retração da atividade econômica. O PIB decresceu entre 1990 e 1998 em -3,4% e, consequentemente, a criação de riqueza no mesmo período. Além da queda na atividade econômica aumentou o custo de vida e a degradação social. Isso obrigou o país a adotar um conjunto de reformas econômicas que culminou, em 1997, na adesão à União Econômica e Monetária da Oeste Africana (UEMOA), visando uma maior estabilidade cambial e melhor integração no mercado sub-regional (SANGREMAN *et al*, 2006; DJAU, 2019).

A integração no espaço UEMOA que congrega Benin, Burkina Faso, Costa de Marfim, Guiné Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo, embora tenha aliviado o país dos flagelos da inflação, não estimulou avanços significativos no desenvolvimento socioeconômico (SANGREMAN *et al*, 2006)

Em 1995 o governo voltou a assinar com FMI um acordo de política econômica e financeira que culminou no Programa Nacional de Desenvolvimento Social (PNDS), para o período de 1995–1997. O PNDS passou a funcionar como instrumento de programação dos investimentos e os financiadores internacionais passaram a encarar a situação nacional de uma forma mais realista, levando em conta as reais potencialidades para absorver e executar os projetos destinados ao país. Nesse mesmo período, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas da Guiné Bissau elaborou um estudo denominado '*Djitu Tem*' – Há Solução, que espelha de forma realista os objetivos, estratégias para soluções dos problemas do país e que constituíram bases para elaboração de programas de governação e do Documento Estratégico de Redução de Pobreza (DENARP), elaborado por recomendação do FMI e BM em 2004 e 2011(SANGREMAN *et al*, 2016).

Em 1999, FMI anunciou uma nova estratégia de combate à pobreza que culminou com a introdução dos "*Poverty Reduction Strategy Papers*[3]", como instrumento de sinergia que agregou governos e populações no processo de criação de políticas econômicas adequadas ao processo de desenvolvimento. Essa nova resolução modificou as perspectivas do PAE, concedendo lhe mais dinâmicas envolvendo aspetos econômicos, políticos, sociais e culturais. Esta estratégia foi resultado de aumento da pressão internacional sobre as entidades financeiras mundiais, nomeadamente FMI e Banco Mundial, de que os projetos de desenvolvimento apoiados deveriam considerar estratégias claras de luta contra a pobreza e de proteção dos grupos mais vulneráveis; que os aspectos sociais que envolvem a educação, saúde passassem a constar na agenda de trabalhos dessas agências multilaterais (CRUZ, 2007).

Em suma, o PAE foi concebido como alternativa socioeconômica para o país, mas rapidamente se tornou um pesadelo para a população, principalmente para os mais pobres das regiões rurais do país que foram ficando cada vez dependente. O resultado foi o aumento da vulnerabilidade social, da pobreza, do desemprego, o que acarretou impactos profundos na sociedade guineense.

4 CONCLUSÃO

Esse artigo analisou de forma sistêmica o difícil percurso percorrido pela Guiné Bissau em busca do progresso econômico, com maior destaque para programas de ajustamento estrutural aplicados na Guiné Bissau, principalmente no período de 1987-1994.

O processo do desenvolvimento econômico de qualquer país passa pela definição de estratégias corretas que serviriam como âncoras para crescimento da economia e as melhorias nas condições de vida da população. No entanto, essas estratégias devem estar em consonância com as condições estruturais de cada país e as características socioeconômicas da população e sua forma de produzir.

No caso da Guiné Bissau, a primeira tentativa de estabilizar a economia do país e conduzir a nação rumo ao desenvolvimento econômico, após a abertura da economia foi adotada nos meados de 1983-1984. Essa tentativa apoiada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BIRD) lançaram as bases para a liberalização econômica. Porém, não conseguiu atingir resultados desejados na melhoria de condições de saúde, alimentação, educação, moradia e meio ambiente. Ao final deixou o país com vários problemas sociais.

[3] Documento estratégico de Redução da Pobreza.

O Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), acordado em 1986, veio consolidar a liberalização da economia nacional para mercado interno e externo. Através da estabilização econômica e financeira, visava fomentar o equilíbrio macroeconômico interno e externo, definindo as etapas de crescimento por meio da liberalização dos preços, desvalorização da moeda, adoção de um sistema de câmbio flutuante, restruturação e privatizações das empresas estatais.

Desde o início o PAE constituiu elementos conflitantes para que influenciar o processo do desenvolvimento socioeconômico do país, cujas estratégias seriam definidas pelo BIRD e FMI e implementadas pelo Estado guineense, a partir das ações externas à realidade local. As condições econômicas impostas aos guineenses via PAE contribuíram para a manutenção do retrocesso do país, para agravar a pobreza e a desigualdade social em escala nacional.

A trajetória ideal dos programas do desenvolvimento implementadas no país, principalmente o PAE, seria a promoção de uma transição harmoniosa à economia de mercado e à democratização político-econômico, conduzindo à inserção bem-sucedida no mercado mundial, constituindo em última análise o motor do crescimento econômico e com isso o desenvolvimento humano.

Ficou evidenciada que a estratégia adotada pelo PAE na Guiné Bissau deu mais ênfase para setores produtivos por meio da política do crescimento econômico, pois permitiu práticas de atividades empresariais e livres iniciativas empreendedoras e por outro lado, surgimento de uma classe empresarial pouco empreendedora e inovadora. Da mesma forma, a falta de valorização e capacitação do serviço público não ajudaram no processo do desenvolvimento do país e nem melhorou a vida da população. O PAE ignorou por completo os setores sociais, como a educação, saúde e saneamento básico. Também não ajudou na emancipação social da população, agravando a situação da pobreza e da informalidade, que perdura até hoje.

Confrontados os resultados das teorias implementadas na Guiné Bissau verificou-se que as ideias e pressupostos que nortearam o envolvimento das partes não surtiram efeitos desejados, deixando o país em situações complicados para aspirações do progresso econômico do seu território. Assim, a médio e longo-prazo o país necessita de crescimento econômico, mas também de estratégias de desenvolvimento territorial que tenham como foco principal o fortalecimento da capacidade endógena das regiões e o desenvolvimento humano.

Este estudo ficou limitado aos aspectos estruturantes dos ajustes aplicados na economia da Guiné-Bissau nos meados dos anos 1987-1994, deixando de lado aspectos ligados a produção, comercialização com profundo impacto no processo da formação empreendedora e no desenvolvimento do setor privado, o que constitui elementos importantes para desenvolver

outros estudos no futuro, para ampliar o entendimento sobre impacto do Programa de Ajustamento Estrutural na vida socioeconômico da Guiné-Bissau.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, H. **Desenvolvimento, Rural Sustentável "Uma visão territorial".** Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) Angola, 2012.

ANDRADE, H. **Desenvolvimento, Rural Sustentável "Uma visão territorial".** Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) Angola, 2012.

CAMARÁ. S. T. **Lumo – Estatuto, funcionamento e organização dos Mercados Periódicos na Guiné-Bissau – estudo de caso no lumo de Mafanco**. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Sociologia, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE) Lisboa, Portugal, 2010.

CARDOSO, C. A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil. In: Transitions libérales en Afrique lusophone. **Lusotopie**, n. 2, p. 259-282, 1995.

CARDOSO, C. A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil. In: AUGEL, J. (Org.). **Transição democrática na Guiné-Bissau e outros ensaios**. Bissau: INEP, Kacu Martel Bissau, v.10, p.13 -39, 1996.

CARNEIRO, R. O desenvolvimento revisitado. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 73-82, 2006.

CHANG, H. J., **Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva históric**a, Ed. UNESP, S. Paulo, 2003.

CRUZ, L. da M. A M. J. **O Programa de ajustamento estrutural na República da Guiné-Bissau: uma avaliação política e ética**. Dissertação em Estudos Africanos. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Lisboa, 2007.

DJALÓ, A. S. **Desenvolvimento socioeconômico e dependência da Guiné Bissau: Caso do Caju**. Recife: Editora UFPE, 2014.

DOMINGUES, M. M. de A. B. **Estratégias Femininas entre as Bideiras de Bissau**. Tese de Doutoramento em Antropologia Cultural e Social, 2000. Universidade Nova de Lisboa, 2000.

DOWBOR, L. Guiné-Bissau: **A busca da independência econômica**. Editora Brasiliense, 1983.

FERNANDES, V. R.; JESUS, C. M. Financiamentos do banco mundial para o desenvolvimento rural do Rio Grande do Norte: uma análise do projeto governo cidadão no território Alto Oeste. **Informe GEPEC**, vol. 25, nº especial, p. 66-90, 2021. DOI: 10.48075/igepec. v25i0.26299.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Relatório n.º 17/381 sobre Guiné Bissau.** Dezembro 2017. Disponível em http://www.imf.org acessado 30.1.2020.

GUIMARÃES, C. - EPSJV/Fiocruz. **'Não necessariamente os programas de ajuste estrutural ou pacotes de austeridade são impostos'**. Entrevista realizada no dia 01.03.2015 com PEREIRA, J. M. Disponível em: http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/nao-necessariamente-os-programas-de-ajuste-estrutural-ou-pacotes-de-austeridade. Acesso em 30.01.2020.

GUIMARÃES, E. M. C. M. **O Ajustamento Estrutural na Guiné Bissau. A Experiência dos Anos 80**. Dissertação de mestrado em economia. Universidade Técnica de Lisboa, 1992.

HANDEM, A. e CAMARÁ, S.T. **O impacto da economia informal na redução da exclusão social e da pobreza nos PALOP e sua interação com a proteção social – caso da Guiné-Bissau**, INEP. Cacu Martel Bissau, 2005.

IMBALI, F. Os efeitos socioeconômicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau. INEP. **Cacu Martel Bissau**, 1993.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE). Boletim Estatístico da Guiné Bissau: **Guiné Bissau em Número**, 2017.

JOYAL, A. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento territorial: uma comparação Québec - Brasil (1960-2010). **Informe GEPEC**, v. 23, número especial, p. 191–209, 2019. DOI: 10.48075/igepec. v23i0.22753.

KUHN, D. D. Desenvolvimento rural: afinal sobre o que estamos falando? **Revista Redes**, vol. 20, n.2, p 11-30, 2015.

LARANJEIRO, C. Trabalho final do Seminário: Conhecimentos, Sustentabilidade e Justiça Cognitiva. Amílcar Cabral: o que foi e o que dele faremos. **Revista Mestres Do Mundo**, 2014.

MURTEIRA, M. Economias e sociedades em transição na África lusófona. In: Transitions libérales en Afrique lusophone. **Lusotopie,** n°2, 349-358, 1995.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, v. 5, n. 2, p. 37- 48, 2002.

OLIVEIRA, N. M. Revisitando algumas teorias do desenvolvimento regional. **Informe GEPEC**, v. 25, n. 1, p. 203–219, 2021. DOI: 10.48075/igepec. v25i1.25561.

PAULA, L. F. de. Repensando o Desenvolvimentismo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 47-58, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century**. Disponível em: https://www.gw.undp.org/content/guinea_bissau/pt/home.html. Acessado 21.01.2020.

QUEIROZ, J. M. de. Desenvolvimento econômico, inovação e meio ambiente: a busca por uma convergência no debate. **Cadernos do Desenvolvimento**. v. 6, n. 9, p.143-170, 2011.

RIPPEL, R. População e Rede Urbana. In: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J.

EBERHARDT, P. H.. **Economia e Desenvolvimento regional**. Foz de Iguaçu: Parque Itaupu, 2016

RIST, G. Le développement: histoire d'une croyance occidentale. Paris: **Presses de Sciences Politiques**, 1996.

SANGREMAN, C. E. A Política Económica e Social na Guiné-Bissau, 1974 – 2016. **Working Paper CEsA**, 2016.

SANGREMAN, C. E; FERNANDO Jr. S; GUILHERME Z; MIGUEL B. A evolução política recente da Guiné Bissau: as eleições presidenciais de 2005, os conflitos, o desenvolvimento, a sociedade civil. **Caderno de Estudos sobre África e do Desenvolvimento**, n. 70, 2006.

SANHÁ, I. **Reflexão sobre os impactos econômicos e financeiros do Programa de Ajustamento Estrutural**. In:______. Os efeitos socioeconômicos do programa de ajustamento estrutural. INEP. **Cacu Martel Bissau**, 1993.

SANTOS, M. C. R. C. F. dos. A Recolonização da Guiné-Bissau por Meio das Representações Negativas Realizadas pelos Organismos Internacionais de Desenvolvimento de "Estado Frágil" a "Narco-Estado". **Desenvolvimento em Questão,** vol.16, n. 45, p. 156-178, 2019.

SUCUMA, A. Breve Histórico Sobre a Construção do Estado da Guiné-Bissau. **História e Cultura Africana e Afro-Brasileira**, p. 129-144, 2012.

SUCUMA, A. **O ensino Superior na Guiné-Bissau: elementos estruturais, conjunturais e suas implicações no desenvolvimento das universidades guineenses**. 2018. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. CCSA, Pernambuco, 2018.